

	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	Versión: 2.0
		Fecha: 13/08/2015
		Código: NMV-F-01

<b>Tipo de proyecto normativo:</b>	<b>Decreto</b>	
	<b>Resolución</b>	<b>X</b>
	<b>Otro - ¿Cuál?</b>	
<i>"Por la cual se establecen criterios para realizar redistribuciones de cupos de recursos en el marco del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores - VIPA"</i>		

## ESTUDIO DE IMPACTO Y MEMORIA JUSTIFICATIVA<sup>1</sup>

### 1. Antecedentes, razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

El artículo 185 de la Ley 1607 de 2012 adicionó el párrafo 4º al artículo 68 de la Ley 49 de 1990, el cual permitió que el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, en conjunto con las Cajas de Compensación Familiar - CCF, desarrollara el Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores, en adelante Programa VIPA, dirigido a hogares con ingresos familiares de hasta dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El párrafo adicionado por el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012 fue reglamentado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 1432 del 5 de julio de 2013, actualmente incorporado en la Sección 1 del Capítulo 3 del Título 1, de la Parte 1 del libro 2 del Decreto 1077 de 2015.

Con fundamento en la facultad otorgada por el artículo 185 de la Ley 1607 de 2012 y según lo establecido en el artículo 2.1.1.3.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, FONVIVIENDA y las CCF constituyeron, mediante contrato de Fiducia Mercantil No. 491 de 2013, un patrimonio autónomo que administra los recursos del Programa VIPA, en adelante Fideicomiso – Programa VIPA, cuyo vocero es la Fiduciaria Bogotá S.A.

El artículo 5º de la Ley 1537 de 2012 dispone: *"Distribución de recursos para proyectos de vivienda de interés social. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá mediante resolución, los criterios de distribución de los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) o la entidad que haga sus veces, para que este los aplique.*

*La distribución de los recursos incluirá un porcentaje mínimo del 20% para los municipios de categorías 4, 5 y 6. No obstante, si una vez conformado el inventario de predios presentados para la realización de los proyectos de vivienda de interés prioritario en estas entidades territoriales, dentro del periodo que para el efecto fije el Fondo Nacional de Vivienda, no es posible comprometer los recursos destinados, parcial o totalmente, los mismos podrán utilizarse en los demás municipios del país, de acuerdo con la distribución que realice el mismo Fondo".*

El artículo 2.1.1.3.1.4.1 del Decreto 1077 de 2015 dispone que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT: *"(...) definirá los criterios para la distribución y redistribución de los recursos del programa al que hace referencia esta sección en el territorio nacional y FONVIVIENDA los aplicará.*

<sup>1</sup> El contenido de este documento incluye los requerimientos de la etapa previa, de que trata el Anexo a que hace referencia el Decreto 1081 de 2015, en lo relacionado con las directrices generales de técnica normativa.

*Dentro de los criterios de distribución de recursos se considerará el nivel de desempleo que se presente en las ciudades, departamentos y/o regiones que se tengan en cuenta en la respectiva resolución."*

Con fundamento en las normas citadas, el MVCT expidió la Resolución No. 441 del 14 de agosto de 2013, estableciendo la obligación de FONVIVIENDA de distribuir 86.000 subsidios familiares de vivienda, a ser asignados en el marco del Programa VIPA, entre todos los Departamentos del país, y fijando los criterios para su distribución.

FONVIVIENDA expidió la Resolución No. 510 del 15 de agosto de 2013, modificada por la Resolución No. 948 del 14 de noviembre de 2013, la cual establece en su artículo primero el número de cupos de recursos asignado a cada uno de los Departamentos del país.

El Fideicomiso - Programa VIPA adelantó procesos para la selección de proyectos, con el fin de cofinanciar la adquisición de las viviendas que resultaren de los mismos, por parte de los beneficiarios del Programa VIPA, en todos los Departamentos del País, teniendo en cuenta el número de cupos de recursos indicado por FONVIVIENDA.

De acuerdo con lo establecido en los términos de referencia de los procesos de selección, los proyectos que cumplan con los requisitos y condiciones mínimas señaladas, pero que no puedan ser seleccionados por superar el número de cupos del proceso de selección, se incluyen en un documento denominado "lista de espera", y serán seleccionados en la medida en que el respectivo Departamento cuente con cupos de recursos disponibles para el efecto.

*El inciso segundo del artículo 2.1.1.3.1.4.1 del Decreto 1077 de 2015 dispone que: "En todo caso, el Comité Fiduciario del patrimonio autónomo que se constituya de acuerdo con lo establecido en esta sección revisará la oferta de proyectos recibida en cada región y podrá recomendar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la redistribución de los recursos en el territorio nacional, la cual se realizará de acuerdo con los criterios definidos por el mencionado Ministerio, los cuales serán aplicados por FONVIVIENDA".*

De acuerdo con las recomendaciones del Comité Fiduciario del Fideicomiso - Programa VIPA, el MVCT expidió la Resolución No. 132 del 13 de marzo de 2014, por la cual se establecieron criterios para realizar redistribuciones de cupos de recursos en el marco del Programa VIPA y con fundamento en los mismos el Fideicomiso seleccionó los proyectos que al momento de la entrada en vigencia de la misma se encontraban ubicados hasta el quinto orden en las listas de espera, cuando los oferentes manifestaron su interés en la selección. Adicionalmente, se dio apertura a nuevos procesos de selección de proyectos.

Posteriormente el MVCT expidió la Resolución 0628 de 2014, previa recomendación del Comité Fiduciario del Fideicomiso - Programa VIPA, la cual estableció criterios para priorizar la redistribución de cupos de recursos para la selección de proyectos en Departamentos que no habían alcanzado el número de cupos de recursos señalados en la Resolución 510 de 2013, modificada por la Resolución 948 de 2013 de FONVIVIENDA, y/o para los Municipios que no contaban a la fecha con ningún proyecto seleccionado en el marco del Programa.

De acuerdo con el Acta No. 17 del Comité Fiduciario del Fideicomiso - Programa VIPA, correspondiente a la sesión del 3 de agosto de 2015, de acuerdo con las estimaciones realizadas, serán ejecutados un total de 77.000 cupos de recursos en el marco del Programa VIPA, el cual debe desarrollarse hasta el 31 de diciembre de 2017.

Después de aplicados los criterios de redistribución de cupos de recursos mencionados, a la fecha el Fideicomiso - Programa VIPA cuenta con 150 proyectos seleccionados, con un potencial para la ejecución de 66.315 viviendas de interés prioritario - VIP. En consecuencia, se encuentran cupos de recursos disponibles que deben ser destinados para la selección de proyectos que se encuentran

en lista de espera o para el desarrollo de nuevos procesos de selección.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, mediante documento Nro. 3746 de 2013, declaró la importancia estrategia del Programa VIPA, y aclaró que el mismo constituye uno de los componentes del Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo – PIPE, el cual “(...) *incluyó medidas para dinamizar en el corto y mediano plazo la actividad económica, impulsando sectores de alto impacto en valor agregado y generación de empleo.*”

En el mencionado documento el CONPES señaló los impactos esperados del Programa VIPA, dentro de los cuales se encontraba la generación de cerca de 100.000 empleos formales, así como beneficios para los 27 sectores que resultan impulsados por el sector edificador, como es el caso de la industria metalúrgica, la cementera, la petroquímica y la maquinaria, entre otros.

En el año 2015, el Gobierno Nacional anunció el segundo Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (PIPE 2.0), como una iniciativa encaminada a generar inversión en varios sectores transversales para impulsar el crecimiento y el desarrollo económico. Dentro de estos sectores se encuentra el de vivienda urbana.

Bogotá representa la ciudad con mayor participación en el Producto Interno Bruto - PIB nacional. Así, de acuerdo con el DANE, con corte al cuarto trimestre de 2014, la participación de Bogotá es del 26%. Adicionalmente, de las 13 principales ciudades, sobre las que el DANE realiza evaluación de ocupación, Bogotá constituye el 40% de la población ocupada, siendo la de mayor participación.

Por lo expuesto, se estima que la destinación de recursos para el desarrollo de proyectos de VIP urbana en el Distrito Capital, redundará en beneficio de la productividad y la generación de empleo, impactando los diferentes sectores que reciben el impulso del sector edificador.

Los proyectos seleccionados en la ciudad de Bogotá en el marco del Programa VIPA, con un potencial para el desarrollo de 3.600 VIP, lograron superar satisfactoriamente la etapa de comercialización y se encuentran en ejecución, lo cual permite concluir que existe demanda de hogares con ingresos inferiores a 2 SMMLV, para los proyectos que se ejecuten en el Distrito.

Adicionalmente, de los 9.050 cupos de recursos destinados en la resolución inicial de distribución de cupos de recursos al Departamento de Cundinamarca, el cual incluía al Distrito Capital, solamente se han seleccionado 6.236, a diferencia de lo que ocurre en Departamentos como Atlántico, Quindío y Valle del Cauca, los cuales si bien tienen proyectos en listas de espera, a la fecha han superado el 100% de los cupos de recursos asignados en la distribución inicial.

El 79% de los proyectos que no lograron que un número de hogares igual o superior al 60% del número de viviendas ofrecidas cumpliera con las condiciones para ser beneficiarios del Programa VIPA, dentro de los períodos definidos por los términos de referencia del proceso de selección o por el Comité Técnico del Fideicomiso – Programa VIPA, pertenece a municipios de categoría 4, 5 o 6.

El literal b) del numeral 1 del artículo 2.1.1.3.1.1.2 del Decreto 1077 de 2015 establece que el Comité Fiduciario del Fideicomiso – Programa VIPA se encargará de “*Emitir recomendaciones para que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio defina criterios para la redistribución de recursos en el territorio nacional, teniendo en cuenta el resultado de las convocatorias que adelante el patrimonio autónomo para la selección de proyectos de vivienda.*”

De conformidad con lo expuesto, en sesión del 8 de febrero de 2016, el Comité Fiduciario del Fideicomiso – Programa VIPA recomendó al MVCT los criterios de conformación de las bolsas y de redistribución de cupos de recursos que sirven de fundamento para el proyecto normativo.

Con fundamento en lo enunciado, el objetivo del proyecto normativo es establecer criterios que permitan redistribuir los cupos de recursos que no se encuentren comprometidos en el marco del

Programa VIPA, y destinarlos a la selección de proyectos que se encuentren en "listas de espera", o a la apertura de nuevos procesos de selección, en las condiciones señaladas en el mismo.

## **2. Impactos esperados**

Las disposiciones normativas propuestas establecen criterios que permitirán a Fonvivienda redistribuir los cupos de recursos que no se encuentren comprometidos en el marco del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores – VIPA, y destinarlos a la selección de proyectos que se encuentren en "listas de espera", o a la apertura de nuevos procesos de selección.

Adicionalmente, con las medidas adoptadas se incentivará la producción de vivienda de interés social prioritaria en el Distrito Capital, lo cual dinamiza la actividad económica, impulsa sectores de alto impacto en el valor agregado nacional y genera empleo.

### **2.1. Oportunidad del proyecto**

Las disposiciones del proyecto normativo son oportunas teniendo en cuenta la existencia de proyectos en "lista de espera" y de cupos de recursos que no se encuentran comprometidos en el marco del Programa VIPA, y que pueden ser redistribuidos.

Además, es oportuno ya que con las medidas adoptadas se generarán inversiones en el sector vivienda, el cual impulsa el crecimiento y desarrollo económico del país.

### **2.2. Impacto jurídico**

#### a) Fundamento Constitucional.

El artículo 51 de la Constitución Política, en relación con el deber del Estado de promover el acceso a una vivienda establece: *"Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda."*

#### b) Fundamento Legal

- El artículo 5º de la Ley 1537 de 2012 dispone que: *"El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá mediante resolución, los criterios de distribución de los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) o la entidad que haga sus veces, para que este los aplique."*

*La distribución de los recursos incluirá un porcentaje mínimo del 20% para los municipios de categorías 4, 5 y 6. No obstante, si una vez conformado el inventario de predios presentados para la realización de los proyectos de vivienda de interés prioritario en estas entidades territoriales, dentro del periodo que para el efecto fije el Fondo Nacional de Vivienda, no es posible comprometer los recursos destinados, parcial o totalmente, los mismos podrán utilizarse en los demás municipios del país, de acuerdo con la distribución que realice el mismo Fondo".*

- El artículo 2.1.1.3.1.4.1 del Decreto 1077 de 2015 dispone que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: *"El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá los criterios para la distribución y redistribución de los recursos del programa al que hace referencia esta sección en el territorio nacional y FONVIVIENDA los aplicará. Dentro de los criterios de distribución de recursos se considerará el nivel de desempleo que se presente en las*

ciudades, departamentos y/o regiones que se tengan en cuenta en la respectiva resolución.

En todo caso, el Comité Fiduciario del patrimonio autónomo que se constituya de acuerdo con lo establecido en esta sección revisará la oferta de proyectos recibida en cada región y podrá recomendar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la redistribución de los recursos en el territorio nacional, la cual se realizará de acuerdo con los criterios definidos por el mencionado Ministerio, los cuales serán aplicados por FONVIVIENDA”.

### **2.3. Impacto económico**

Las disposiciones contenidas en el proyecto de resolución no generan el referido impacto.

### **2.4. Impacto presupuestal**

Las disposiciones contenidas en el proyecto de resolución no generan un impacto en los recursos del Presupuesto General de la Nación.

### **2.5. Impacto ambiental, ecológico y sobre el patrimonio cultural**

Las disposiciones contenidas en el proyecto de resolución no tienen los referidos impactos.

## **3. Ámbito de aplicación y sujetos destinatarios**

### **3.1. Ámbito de aplicación**

- Nacional

### **3.2. Sujetos Beneficiarios**

- Actores públicos y privados que tengan interés en la ejecución de los proyectos de vivienda que hacen parte del Programa VIPA.
- Distritos y municipios potencialmente beneficiados con la redistribución de cupos.
- Hogares potencialmente beneficiarios de subsidios familiares de vivienda otorgados dentro del Programa VIPA.

## **4. Viabilidad jurídica**

La norma se expide en uso de las facultades consignadas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y el numeral 18 del artículo 6º del Decreto Ley 3571 de 2011, y en desarrollo del artículo 5º de la Ley 1537 de 2012 y el artículo 2.1.1.3.1.4.1 del Decreto 1077 de 2015.

	Norma que se deroga, modifica, adiciona o sustituye	Fecha expedición	Vigencia
a) Deroga	Resolución 0628 de 2014	08/10/2014	Vigente
b) Modifica o Adiciona	N/A	N/A	N/A
c) Sustituye	N/A	N/A	N/A

## **5. Consulta previa y publicidad**

### **5.1. Consulta Previa**

De acuerdo con su contenido, el proyecto de resolución no es una decisión administrativa sujeta a las condiciones de la Ley 21 de 1991 en materia de consulta previa.

### **5.2. Publicidad**

El numeral 8º del artículo 8º de la Ley 1437 de 2011 establece: "8. Los proyectos específicos de regulación y la información en que se fundamenten, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas. Para el efecto, deberán señalar el plazo dentro del cual se podrán presentar observaciones, de las cuales se dejará registro público. En todo caso la autoridad adoptará autónomamente la decisión que a su juicio sirva mejor el interés general."

El proyecto de resolución se publicó en la Página WEB del Ministerio, desde el \_\_ hasta el \_\_ de febrero de 2016.

#### **6. Coordinación**

El proyecto normativo, por su contenido material, no requiere de coordinación en el trámite de su expedición con otras entidades Ministeriales o Departamentos Administrativos.

#### **7. Otros**

Hace parte integral de la presente memoria justificativa el "Cuestionario - Incidencia sobre la libre competencia".

El responsable designado para la elaboración del proyecto normativo es Juan Carlos Ospina Rendón, Asesor del Viceministerio de Vivienda.

Cordialmente,

**DIANA MARGARITA BARRERA CRUZ**

Directora del Sistema Habitacional

**ALEJANDRO QUINTERO ROMERO**

Director de Inversiones en Vivienda de Interés Social (E)

Anexos: Cuestionario de incidencia sobre la libre competencia – Anexo Nro. 1, en un (1) folio.

Elaboró: Juan Carlos Ospina Rendón - Asesor

**ANEXO 1**  
**Memoria Justificativa**

**Proyecto Normativo:** "Por la cual se establecen criterios para realizar redistribuciones de cupos de recursos en el marco del Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores - VIPA"

**CUESTIONARIO - INCIDENCIA SOBRE LA LIBRE COMPETENCIA**

(Resolución 44649 de 2010 de la Superintendencia de Industria y Comercio)

<b>1. ¿La regulación limita el número o la variedad de las empresas en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:</b>	
a) Otorga derechos exclusivos a una empresa para prestar servicios o para ofrecer bienes.	No
b) Establece licencias, permisos, autorizaciones para operar o cuotas de producción o de venta.	No
c) Limita la capacidad de cierto tipo de empresas para ofrecer un bien o prestar un servicio.	No
d) Eleva de manera significativa los costos de entrada o salida del mercado para las empresas.	No
e) Crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes o servicios o a la inversión.	No
f) Incrementa de manera significativa los costos	No
i) Para nuevas empresas en relación con las empresas que ya operan en un mercado o mercados relevantes relacionados.	No
ii) Para unas empresas en relación con otras cuando el conjunto ya opera en uno o varios mercados relevantes relacionados.	No

<b>2. ¿La regulación limita la capacidad de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:</b>	
a) Controla o influye sustancialmente sobre los precios de los bienes o servicios o el nivel de producción.	No
b) Limita a las empresas la posibilidad de distribuir o comercializar sus productos.	No
c) Limita la libertad de las empresas para promocionar sus productos.	No
d) Otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a las empresas entrantes.	No
e) Otorga trato diferenciado a unas empresas con respecto a otras.	No
f) Limita la libertad de las empresas para elegir sus procesos de producción o su forma de organización industrial.	No
g) Limita la innovación para ofrecer nuevos productos o productos existentes pero bajo nuevas formas.	No

<b>3. ¿La regulación implica reducir los incentivos de las empresas para competir en uno o varios mercados relevantes relacionados? Es posible que esto suceda, entre otros eventos, cuando el proyecto de acto:</b>	
a) Genera un régimen de autorregulación o corregulación;	No
b) Impone la obligación de dar publicidad sobre información sensible para una empresa que podría ser conocida por sus competidores (por ejemplo, precios, nivel de ventas, costos)	No

**NOTA: SI ALGUNA DE LAS RESPUESTAS ES AFIRMATIVA DEBERÁ REMITIRSE EL PROYECTO NORMATIVO PARA CONCEPTO DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.**